

Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

Becaria FPU-MEC en el Área de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Palabras clave: ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

Key words: regional and town planning law; use zoning; planning permissions/permits; land use management; land use control power.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES NORMATIVAS MÁS TRASCENDENTES Y DOCTRINA:—1. Novedades legislativas.—1.1. *Ámbito estatal*.—1.2. *Ámbito autonómico*.—2. Novedades reglamentarias.—III. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA.—1. Jurisdicción Contencioso-administrativa y Procedimiento Administrativo: Impugnación indirecta de planes y directa de instrumentos de gestión o ejecución urbanística.—2. Planeamiento Urbanístico.—2.1. *Los conceptos de alteración sustancial, modificación, revisión, suspensión y corrección de errores materiales de los planes urbanísticos*.—2.2. *Control de legalidad y oportunidad de los planes*.—2.3. *Tutela judicial efectiva, apariencia de buen Derecho y suspensión cautelar de planes*.—2.4. *Validez y conservación de actos adoptados al amparo de instrumentos de ordenación urbanística viciados de nulidad*.—2.5. *Jerarquía entre planes*.—3. Ejecución del planeamiento.—3.1. *Aprovechamiento, cesiones obligatorias, sistemas generales*.—3.2. *«Crear ciudad» como criterio para que el suelo rústico expropiado destinado a la obra se valore como urbanizable*.—3.3. *Alteración en los sistemas de ejecución del planeamiento: de compensación a expropiación-motivación*.—4. Disciplina y licencias urbanísticas.—4.1. *Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva e imposibilidad de suspender una demolición de obras ilegales con base en una previsible modificación del planeamiento*.—4.2. *Licencias municipales, protección registral del tercero hipotecario y carga de la prueba*.—4.3. *Tutela judicial efectiva y procedimiento de restauración de la legalidad urbanística*.—4.4. *El silencio administrativo contra legem en el ámbito de las licencias urbanísticas tras la reforma de la Ley 4/1999*.—5. Patrimonio público del suelo y haciendas locales.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2009 apenas se han producido modificaciones sustanciales en la legislación autonómica y estatal sobre urbanismo y ordenación del territorio. A pesar de la falta de una actividad legislativa intensa —que caracterizó los dos años anteriores—, las

aportaciones teóricas de la doctrina han sido abundantes y ciertas sentencias revisten gran interés. En el contexto de la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS de 2008), la doctrina ha intentado profundizar en varios de los aspectos de la nueva Ley y dilucidar sus consecuencias prácticas. En este sentido, merecen destacarse dos libros que contienen un comentario sistemático del articulado de la última Ley de Suelo: la obra de E. SÁNCHEZ GOYANES *et al.*, «Ley de Suelo, comentario sistemático al Texto Refundido de 2008», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 2009, y el libro de V. GUTIÉRREZ COLOMINA y Á. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley Estatal*, Editorial Aranzadi, 2009. Los autores de esta última obra, con destacado rigor y exhaustividad, proceden al análisis del articulado de la nueva Ley y de la jurisprudencia que pudiera ser de aplicación a los preceptos contenidos en la norma, aportando su propia visión y comentarios desde la óptica de ayuda a su aplicación efectiva. El libro se dirige tanto a las distintas Administraciones (territoriales y de justicia), como al ámbito académico y a los profesionales y promotores que se dedican a este campo.

Aparte de los comentarios sistemáticos que se han realizado en relación con el articulado de la nueva Ley, la doctrina ha prestado particular énfasis en algunas vertientes específicas de la aplicación del TRLS de 2008. En este sentido, M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, en su artículo «El suelo urbanizable como situación básica del suelo en el TRLS de 2008: usos y obras autorizables», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 254, 2009, pp. 27-66, profundiza en la nueva categorización del suelo que se introduce por el TRLS de 2008 y más específicamente en el suelo rural. En el trabajo se exponen las posibilidades de conceder autorizaciones para usos y obras de carácter provisional en este tipo de suelo y se analizan a través de la jurisprudencia más destacada los problemas jurídicos que estas acciones implican. En la misma línea, destaca por su maestría y la excelencia explicativa con la que comenta el TRLS de 2008, el artículo de M. BASSOLS COMA, «La ordenación territorial y urbanística en el TRLS de 2008», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, 2009, pp. 15-30.

Además, es obligado referirse, dentro de las aportaciones doctrinales de carácter general en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio, al libro del profesor J. M.^a BAÑO LEÓN, *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, 2009. No es desproporcionado sostener que el contenido en este libro constituye una obra maestra que cambia la comprensión de nuestro Derecho urbanístico y permite adquirir conocimientos sustantivos del trasfondo de todas las leyes autonómicas y estatales en la materia. La sistematización realizada en el libro reconstruye las instituciones del Derecho urbanístico a la luz del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 y trata temas actuales como el paradigma ambiental en el urbanismo, con un exhaustivo análisis de la evaluación estratégica como método de equilibrio entre el desarrollo urbanístico y la protección ambiental; la repercusión del Derecho comunitario en todo el urbanismo; la concepción del procedimiento urbanístico como una técnica de ponderación de los distintos intereses; la construcción sistemática de la urbanización como obra pública, que integra todos los sistemas de

actuación; la apuesta por una revalorización de los derechos del propietario frente a la Administración, con una nueva visión de la garantía expropiatoria frente a la potestad de planeamiento; la propuesta, en definitiva, de un cambio profundo de la Administración frente a la indisciplina urbanística, basado en la recuperación de la policía administrativa frente al uso desproporcionado, rígido e ineficaz de la represión penal. El libro es una obra llena de ideas y contenidos que no se limita solamente a la descripción sistemática del Derecho urbanístico sino que aborda cada una de las cuestiones planteadas con pensamiento crítico. Ese trabajo es de gran utilidad para todos los profesionales que trabajan en el urbanismo y una obra indispensable para toda la comunidad universitaria. Y es que, finalmente, tal y como pone de relieve F. ROMERA SAURA, en la reseña del libro en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010, p. 188, nos encontramos con «un verdadero tratado llamado a ocupar un puesto muy relevante en el panorama bibliográfico».

Por otro lado, hay que detenerse un instante en esta parte introductoria de las novedades urbanísticas del año 2009, para recomendar sin reservas el estudio de AA.VV., *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente* (coord. T. CANO CAMPOS), vol. VI, Iustel, 2009. El libro es una pieza de referencia indiscutible en la que se relacionan de la forma más completa posible las tres áreas de estudio: la ordenación territorial, el urbanismo y sus impactos en el medio ambiente.

A continuación, por razones de sistematización explicativa de las novedades más importantes del año 2009 en los distintos sectores de la actividad urbanística y territorial, se procederá, en un primer momento, a la exposición de las normas generales, de rango legislativo y reglamentario, que se han adoptado durante este año y, en segundo lugar, se realizará el análisis de la jurisprudencia más relevante al respecto. Finalmente, la doctrina correspondiente a estas normas y sentencias recorrerá todo el texto del informe. Claro está que la selección de las normas, sentencias y aportaciones con más trascendencia del año 2009 exige un fuerte componente subjetivo. No obstante, la selección de todos los elementos que constituyen este trabajo se han intentado sistematizar y comparar con las referencias de los expertos en la materia.

II. NOVEDADES NORMATIVAS MÁS TRASCENDENTES Y DOCTRINA

1. Novedades legislativas

1.1. *Ámbito estatal*

En el año 2009 no se ha producido ningún cambio legislativo de origen estatal que pueda afectar, al menos, de forma directa —tal y como sucedió los dos años anteriores con la nueva legislación estatal de suelo— a los ámbitos de la ordenación del territorio y del urbanismo. Esto es coherente con la falta, en principio, de un título

competencial al respecto si tenemos en cuenta que, según la Constitución, el Estado no ostenta competencias en estas materias. Solamente, en concordancia con lo establecido en la jurisprudencia, el Estado puede incidir en esas materias a través de otros títulos competenciales legítimos, siempre que esa incidencia sea proporcional. En este sentido, quizás sea la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que transpone la *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006*, relativa a los servicios en el mercado interior, la que a largo plazo pueda tener alguna repercusión en el ámbito del urbanismo y en concreto en las licencias urbanísticas. Aunque es verdad que la Directiva deja fuera de su ámbito de regulación el «urbanismo», eso no significa que, aunque en las legislaciones de los Estados miembros el término urbanismo no tenga el mismo significado que el concepto manejado en la Directiva, no pueda verse afectada la regulación de este sector. Más específicamente, tal y como pone de manifiesto el profesor F. VELASCO CABALLERO, en el *Boletín Electrónico*, núm. 32, del Instituto de Derecho Local, octubre, noviembre y diciembre de 2009, las leyes urbanísticas españolas manejan un amplísimo concepto de actividad urbanística que no pueden reconducir, sin más, al concepto de «urbanismo» manejado en la Directiva. Así, mientras no se puede poner en duda que las licencias de urbanización y de edificación regulan aspectos urbanísticos *stricto sensu*, no se puede llegar a la misma conclusión para las licencias de actividad y de apertura que tienen una finalidad muy distinta. En este caso, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio puede tener unas repercusiones muy graves en las regulaciones autonómicas y locales del Derecho urbanístico, exigiendo la supresión de estas licencias urbanísticas, *lato sensu*, si no se puede justificar su existencia por una razón imperiosa de interés general.

En este sentido, en el año 2009 se ha publicado, también, un libro de F. LÓPEZ PÉREZ, denominado *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Rústica Atelier, 2009. En el estudio, el autor procede al análisis de la Directiva de Servicios y su impacto en la vigente legislación comercial, presentando unas bases que pueden servir como alternativa a la actual intervención y utilizando con este objeto, el urbanismo y la ordenación del territorio, cuyos instrumentos de planificación se perciben como adecuados para minimizar los impactos que este tipo de comercios tienen sobre el modelo de ciudad compacta. Ese libro, como apunta F. LÓPEZ RAMÓN en su reseña en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 253, 2009, p. 199, es una buena síntesis de los datos jurídicos que conforman la problemática y una razonada y razonable toma de postura a favor del interés público urbanístico.

1.2. *Ámbito autonómico*

Sin duda alguna, la novedad legislativa más importante en materia de urbanismo para el año 2009 es la aprobación en la Comunidad Autónoma de Aragón de la nueva *Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo*. Esta ley tiene por objeto regular la actividad urbanística y el régimen urbanístico del suelo, el vuelo y el subsuelo en la Comunidad

Autónoma de Aragón. Diez años después de la anterior, se exterioriza así en la Comunidad Autónoma de Aragón un proceso de reforma del ordenamiento urbanístico que, unido a la aprobación de la *Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón*, y la *Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida*, constituye un nuevo marco para las políticas de vivienda y suelo en esa Comunidad Autónoma. Ese proceso se enmarca, además, en el iniciado por el Estado mediante la aprobación de la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, hoy refundida con otras disposiciones mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Hay que destacar que ésta es la primera ley autonómica que desarrolla de forma global los nuevos planteamientos de la legislación estatal y que regula el urbanismo en base a unos principios renovados que perciben el suelo como un recurso natural y agotable y no como un objeto de actuaciones de la Administración y los propietarios. Sobre la nueva ley de Aragón en materia urbanística y algunos de sus aspectos más específicos e innovadores, se puede consultar el artículo de R. SÁNCHEZ GIMÉNEZ, «Análisis de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, núm. 87, 2009, pp. 26-53. En la misma línea y en relación con el impacto de la nueva legislación en los pequeños municipios destaca el trabajo de N. A. GUILLÉN NAVARRO y M. MARTÍNEZ PÉREZ, Crónica del Curso «Urbanismo y gestión en pequeños municipios. Novedades, legislación urbanística en Aragón. Ley estatal de Contratos en el Sector Público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009, pp. 569-586.

Trasladándonos ahora a la Comunidad de Madrid, hay que señalar que no se ha adoptado durante el 2009 ninguna norma de rango legislativo que altere de forma contundente la situación urbanística o territorial. No obstante, la promulgación de la *Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la CAM* a finales del año modifica puntualmente (arts. 14 y 15) la *Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid*, y la *Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. Las modificaciones establecidas, tal y como se expone en el preámbulo de la Ley, tienen por finalidad fomentar el dinamismo urbanístico en la Comunidad de Madrid impulsando, por un lado, las actuaciones económicas de interés regional que puedan generar puestos de trabajo y riqueza para la Comunidad, y abaratando, por otro lado, los costes para los promotores en la ejecución de las obras de urbanización de los desarrollos urbanísticos. Ambas medidas se estiman necesarias, en la época de carestía que atraviesan los ayuntamientos, para que los promotores que quieran proceder a ejecutar los desarrollos urbanísticos anteriormente aprobados, no se vean limitados por problemas financieros.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña la alteración legislativa con más trascendencia en el ámbito de la ordenación urbanística ha sido la adopción de la *Ley 3/2009, de 10 marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos*. Tal y como su nombre indica, la nueva ley se ha promulgado para hacer frente a las carencias de muchas de las edificaciones que se destinaron, en un primer momento, a partir de los años setenta, a cubrir necesidades de segunda residencia y que posteriormente se han

convertido en urbanizaciones de primera residencia. Esto, como es esperado, provocó una serie de carencias importantes en los servicios, afectando de una forma más directa y continuada a un número más elevado de ciudadanos. El objeto, por tanto, de esa ley es enfrentar esta problemática y facilitar los procesos de regularización definitiva de las urbanizaciones, entendida, según el caso, en términos de consolidación o de reducción parcial o total de la urbanización.

En la Comunidad Autónoma de Canarias se han aprobado dos leyes con incidencia directa en el ámbito de la ordenación del territorio. Así, en primer lugar, se ha promulgado la *Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial* y, en segundo lugar, la *Ley 7/2009, de 6 mayo por la que se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario*.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Cantabria, el año 2009 ha traído una modificación del régimen del suelo rústico en esa Comunidad por la aprobación de la *Ley 2/2009, de 3 de julio, por la que se aprueba la modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*. Aunque después de esta Ley la regulación del suelo rústico mantiene sus dos categorías, de especial protección y de protección ordinaria, en el primer caso se amplían las posibilidades de autorizar determinadas obras, mientras que en el segundo, se establece además una diferenciación del suelo rústico de protección ordinaria según su proximidad a los núcleos urbanos o tradicionales. En definitiva, lo que se pretende potenciar es, por un lado, la rehabilitación y reforma de las edificaciones existentes que puedan ser destinadas a usos residenciales o de turismo rural y, en segundo lugar, que en los ámbitos próximos a los núcleos urbanos y tradicionales, donde existen infraestructuras de servicios y siempre a costa del promotor, puedan autorizarse nuevas construcciones que se integren en el entorno. Asimismo, para garantizar la sostenibilidad ambiental de cualquier actuación se crea, a través de esa ley, la figura del Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico, de carácter municipal, y la del Plan Especial de Suelo Rústico, cuyo último control recaerá en la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Sobre la modificación introducida en el régimen de suelo de Cantabria se puede consultar el artículo escrito por J. M.^a MENÉNDEZ ALONSO, «La nueva regulación del suelo rústico en Cantabria: especial referencia a las viviendas unifamiliares», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, núm. 87, 2009, pp. 18-25.

Finalmente, dos Comunidades Autónomas, Castilla-La Mancha y Navarra, han optado por actualizar o dinamizar puntualmente a través de sus correspondientes leyes —la primera, mediante la *Ley 2/2009, de 14 de mayo, de medidas urgentes en materia de Vivienda y Suelo*, y la segunda, mediante la *Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda*—, el régimen urbanístico del suelo y de la vivienda. En este sentido, la primera ley modifica puntualmente el *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística aprobado por el Decreto*

Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, con la finalidad de garantizar una mejor interacción entre las políticas de suelo y de vivienda, así como para introducir mejoras en los procedimientos de determinados instrumentos urbanísticos que permitan la agilización de sus trámites y doten a los mismos de una mayor transparencia y seguridad jurídica. Por otra parte, la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha procede a distintas modificaciones para dinamizar la producción de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública y adopta medidas para la agilización de procedimientos relativos a instrumentos urbanísticos contenidos en el Texto Refundido. La Ley Foral, por su parte, pretende ser una parte de la solución de los distintos problemas a los que Navarra, al igual que el resto de las comunidades españolas, se está enfrentando, al haberse visto afectada de manera muy importante por la crisis financiera y económica. El conjunto de las medidas de reactivación de la economía foral debe ser complementado a través de otro tipo de medidas en materia de urbanismo y vivienda. Esas medidas, que se recogen en la presente Ley Foral, pretenden dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas y servir para mitigar, y corregir, en su caso, los efectos negativos sobre el empleo del sector de la construcción, generados por la crisis económica.

2. Novedades reglamentarias

Las novedades de rango reglamentario en el ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio han sido, un año más, abundantes. Sin embargo, por razones de economía del presente informe destacaremos las que a nuestro juicio han sido las más relevantes primero en el ámbito autonómico y, a continuación, en el municipal.

En primer lugar, en la Comunidad de Castilla y León se ha producido una alteración en el Reglamento de Urbanismo por el *Decreto 45/2009, de 9 de julio, que modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero de 2004, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*. La *Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo*, aprobada en el año anterior, realizó una amplia y ambiciosa reforma de la vigente *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*. Como es lógico, los efectos de esta reforma hicieron que muchos de los preceptos del Reglamento de urbanismo resultasen incompatibles con el nuevo marco legal, de modo que la reforma se tuvo que abordar con urgencia. En cuanto a las aportaciones más trascendentes de esa modificación, destacamos, entre otras, la creación de nuevas figuras de planeamiento general y el ahora único criterio para clasificar el suelo como urbano: la inserción en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población y la nueva concepción del suelo urbanizable próxima a la antigua categoría de suelo urbanizable delimitado. El Reglamento resuelve, además, las dudas técnicas que ha planteado la *Ley 4/2008*, en cuanto a la extinción de la condición de solar, las excepciones a la regla de colindancia del suelo urbanizable con el suelo urbano; las limitaciones de la clasificación como suelo urbanizable de terrenos protegidos; y el momento a partir del cual la completa ejecución de las determinaciones del planeamiento permite considerar los terrenos ya urbanizados como suelo urbano consolidado (preámbulo del *Decreto 45/2009*).

En segundo lugar, en materia de vivienda, en la Comunidad de Madrid se ha aprobado en el año 2009 el *Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de Madrid 2009*. Fruto del contexto socioeconómico actual que se caracteriza por un importante e imprescindible ajuste del mercado de la vivienda, tanto en precios como en volumen, el nuevo Reglamento pretende dotar al mercado de una mayor flexibilidad y simplificar el marco jurídico. El Reglamento configura, además, el Plan de Vivienda 2009-2012, que regula el sistema de promoción y acceso a la vivienda de protección pública, estableciendo precios máximos de venta y arrendamiento como principal ayuda a los beneficiarios de las mismas. En el ámbito de la vivienda, hay que destacar, el trabajo de J. F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «El Nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, 2009, pp. 45-72, pues, aunque la aprobación del plan está enmarcada en el año 2008, sus consecuencias jurídicas han sido objeto de reflexión durante el año 2009.

En tercer lugar y con implicaciones directas en el ámbito urbanístico, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha establecido a través del *Decreto 80/2009, de 19 de mayo, el régimen jurídico de las viviendas destinadas a hacer efectivo el derecho de realojamiento, y modificó el Reglamento de la Ley de Urbanismo con respecto al derecho de realojamiento*. En concreto este Decreto tiene como objetivo principal establecer las condiciones básicas de acceso y el régimen jurídico de las viviendas de sustitución destinadas a hacer efectivo el derecho de realojamiento de las personas que, por el solo hecho de residir en una vivienda situada en un ámbito de actuación urbanística, se ven obligados, previos los trámites legales pertinentes, a desocupar el inmueble afectado. En este sentido, mediante la modificación puntual del Reglamento de Urbanismo, el Decreto intenta dar respuesta adecuada a esas personas estableciendo las bases para el acceso a una vivienda con protección oficial específica.

En cuarto lugar, el 2009 ha sido un año de aprobación de varios decretos de los planes de Ordenación del Territorio de distintas áreas. Así, por ejemplo, los *Decretos 308/2009, de 21 de julio, 267/2009, de 9 de junio, y 26/2009, de 3 de febrero, que aprobaron respectivamente los Planes de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga, de Sevilla y del Levante Almeriense* y que crearon sus Comisiones de Seguimiento.

En quinto lugar, como consecuencia directa derivada de la promulgación en el año 2009 de la, anteriormente mencionada, *Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, adoptó el *Decreto 83/2009, de 23 de junio, de establecimiento de varias medidas de agilización y de apoyo a los Municipios en la concertación interadministrativa de Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística* para adaptarse a ese cambio regulatorio. Así, mediante este Decreto se modifican determinados aspectos de la regulación de la

concertación interadministrativa creando el informe único de concertación y las Comisiones de Concertación Interadministrativa. El objeto de ese cambio en la regulación es garantizar la máxima participación posible de todas las Administraciones públicas afectadas en la concertación interadministrativa, así como coordinar y armonizar todas las políticas sectoriales en un informe único de concertación. En el presente Decreto se regulan la estructura orgánica, las competencias y las reglas de funcionamiento de las Comisiones de Concertación Interadministrativa. La aportación doctrinal relacionada con esta ley viene de manos del M. CORCHERO PÉREZ, «El Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha tras la reforma operada por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, 2009, pp. 147-178.

En último lugar, y trasladándonos al ámbito municipal, el ayuntamiento de Granada demostró una voluntad firme de adaptación a las nuevas exigencias impuestas por la Directiva de Servicios y, así, procedió a la adopción de tres ordenanzas municipales que pueden producir un impacto importante en el ámbito urbanístico. Las tres ordenanzas son las siguientes: la *Ordenanza de 25 de marzo de 2009, reguladora de licencias de instalación y de apertura*; la *Ordenanza de 23 de diciembre de 2009, reguladora de las licencias de instalación y de apertura o funcionamiento de establecimientos y actividades*, y la *Ordenanza municipal de 4 diciembre 2009 para la aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza para la tramitación de licencias urbanísticas*.

En la misma línea y para hacer efectivo el mandato de simplificación administrativa que subyace al texto de la Directiva de Servicios, el ayuntamiento de Madrid aprobó en 2009 la *Ordenanza municipal de 29 de junio de 2009, por la que establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividad*. La ordenanza tiene por objeto establecer el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas y de las comunicaciones previas para la implantación, desarrollo, modificación o cambio de una serie de actividades incluidas en el art. 9.2 de la ordenanza, impliquen o no la realización de obras. Lo que persigue, principalmente, es contribuir al cumplimiento de los intereses y derechos de los ciudadanos para el logro de un mayor nivel de eficacia y sin que se excluya la indiscutible responsabilidad pública en la materia, todo ello en sintonía con los modelos de regulación más avanzados cuyo objetivo responde a la necesidad de simplificar, en la medida de lo jurídicamente posible, el régimen de intervención administrativa en la materia (exposición de motivos de la ordenanza).

Por su parte, el ayuntamiento de Valencia adoptó la *Ordenanza municipal de 2 de febrero de 2009, y reguló algunos aspectos de las licencias de obras menores y algunos elementos auxiliares de obras*. El objetivo principal es, en ese caso también, establecer una normativa que regule la tramitación de los procedimientos para la concesión de obra menor, de forma más flexible y en consonancia con el mandato de agilización y simplificación administrativa. En ese sentido, para las obras de escasa entidad que el texto precisa se seguirá un procedimiento de actuaciones comunicadas para agilizar los trámites sin que por ello se reste eficacia a los actos que derivan de dichos trámites.

III. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

1. Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Procedimiento Administrativo: Impugnación indirecta de planes y directa de instrumentos de gestión o ejecución urbanística

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) dictó a mediados del año 2009 una sentencia de especial interés en relación con las *competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer de recursos contra la aprobación de programas de actuación integrada y delimitación de unidades de ejecución del planeamiento urbanístico*. En efecto, por su *Sentencia de 23 de julio de 2009* (recurso núm. 2587/2008, de casación) el Tribunal declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto porque consideró la inexistencia del carácter reglamentario de los programas de actuación integrada y de delimitación de las unidades de ejecución del planeamiento urbanístico, aun cuando se incorpore en ellos la impugnación indirecta del Plan.

El principal argumento se basa en el siguiente planteamiento: después de la reforma operada en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, introducida por la disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocen, ex art. 8.1 de la Ley Jurisdiccional, *de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico*. Corresponde, por tanto, el conocimiento de dichas cuestiones en segunda instancia, a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia ex art. 10.2.

Según el Tribunal, el acuerdo impugnado en grado de casación queda comprendido en el ámbito del art. 8.1 de la Ley de la Jurisdicción, ya que los Programas de Actuación integrada (PAI), cuando no modifican la ordenación del ámbito, así como los Proyectos de Reparcelación y de Delimitación de Unidades de Ejecución, *constituyen instrumentos de gestión o ejecución urbanística, careciendo de naturaleza reglamentaria, y correspondiendo, por tanto, el conocimiento de su impugnación en primera instancia, tras la referida reforma legal, a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo*. La conclusión anterior no resulta desvirtuada por el hecho de que en la demanda también se impugnase *indirectamente un instrumento de planeamiento general*. Porque aun así, en los supuestos de impugnación indirecta de instrumentos de planeamiento urbanístico no puede considerarse que la competencia para el conocimiento del recurso estuviese atribuida, aún después de la Ley Orgánica 19/2003, a los Tribunales Superiores de Justicia, dado que ello supondría la negación en esta materia urbanística del derecho al recurso de apelación reconocido expresamente en el apartado *d)* del art. 81.2 de la Ley Jurisdiccional.

2. Planeamiento urbanístico

El planeamiento urbanístico, por su carácter multidimensional y por la complejidad que le acompaña, es siempre, en muchas de sus manifestaciones y vertientes, fuente inagotable de debate doctrinal y jurisprudencial. Así, en el año 2009 se han escrito varios artículos, capítulos y libros sobre la materia, entre los cuales destacan, por el interés del tema que tratan y por la calidad de los autores, los siguientes: en primer lugar y por su repercusión directa en el ámbito local, el artículo de M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, «Urbanismo, autonomía local y poder autonómico de sustitución: impugnación de Normas Subsidiarias en materia de clasificación de suelo, suelo no urbanizable», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 20, 2009. En segundo lugar, subrayamos el estudio de M. J. SARMIENTO ACOSTA, «Los planes generales de ordenación como paradigmas del urbanismo español», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 248, 2009, pp. 53-120. En último lugar, y con un carácter formativo general, debemos mencionar el artículo de J. GARCÍA DEL PRADO, «Impugnación del Plan General y consecuencias», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 254, 2009, pp. 55-88.

2.1. Los conceptos de alteración sustancial, modificación, revisión, suspensión y corrección de errores materiales de los planes urbanísticos

Durante el año 2009, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse varias veces sobre los distintos aspectos de la modificación y revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbana y de *las consecuencias jurídicas de esta acción en relación con el trámite de información pública*. En primer lugar, nos vamos a referir a la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 11 de mayo de 2009 (recurso núm. 4816/2006, de casación), que trata de dilucidar varios aspectos jurídicos sobre la modificación sustancial de un PGOU durante su tramitación. En esta sentencia el Alto Tribunal casa una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que se dictó contra la Orden de Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de aprobación definitiva de la revisión de un PGOU. La cuestión que se suscitaba en este caso era la no apertura de un segundo trámite de información pública, contraria a lo dispuesto en la Ley urbanística de Castilla y León, aunque se hubieran introducido modificaciones sustanciales en el PGOU después de la aprobación inicial de su revisión. El TSJCyL estimó el recurso por considerar imprescindible la apertura de un segundo trámite de información pública al ser sustanciales las modificaciones introducidas en el planeamiento. Así, el Tribunal Supremo revalidó el planteamiento del Tribunal Superior de Justicia y desestimó el recurso de casación al entender que la sentencia impugnada no contradecía la jurisprudencia de la Sala.

Tal y como se pone de manifiesto en el fundamento jurídico séptimo, durante la tramitación de los planes urbanísticos la fase de información pública debe reiterarse

siempre que, tras su aprobación inicial, se modifique su ordenación de una manera sustancial. Según el Tribunal, lo que se entiende por modificación sustancial es la alteración global del Plan, en sus aspectos esenciales, que afecta a sus elementos estructurales y, como consecuencia de ello, al propio modelo de planeamiento elegido. Las modificaciones para las que no se requiera repetición de la fase de información pública deben ser puntuales, aisladas y limitadas en un sector concreto, pero no pueden alterar el Plan de manera decisiva. Así, en el caso concreto, el Tribunal estima que, por ejemplo, *la rebaja de la edificabilidad* como consecuencia de la aplicación de nuevos límites legales de densidad de población y edificación afecta de manera indiscriminada a todos los ámbitos en los que se superaban, obligando a modificar su ordenación y, con ella, los beneficios y cargas de los propietarios. Por tanto, ese es un cambio profundo en la ordenación que no puede ser aprobado sin la apertura de un nuevo trámite de información pública.

En la misma línea, *el incremento global de la reserva de sistemas generales* que tiene lugar entre la aprobación inicial y la definitiva del Plan que, además, en el caso concreto conllevó la creación de nuevos equipamientos públicos relevantes no incluidos en la ordenación primigenia, tiene, indudablemente, carácter estructurante y configurador del propio modelo de ciudad. Por tanto, afecta de una manera sustancial a la esencia del propio Plan, y a los derechos y deberes de los ciudadanos en multitud de ámbitos.

Planteamientos similares al anterior se han puesto de relieve, además, en otras muchas de las *Sentencias del Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) entre las cuales podemos indicar las otras dos *Sentencias de 11 de mayo de 2009* (recursos núm. 4814/2006 y 6341/2006, de casación), que se caracterizan por una argumentación casi idéntica a la expuesta anteriormente, y la *Sentencia de 9 de febrero de 2009* (recurso núm. 6714/2004, de casación). En ese último caso, los hechos son muy parecidos a los descritos en la Sentencia de 11 de mayo de 2009. El Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación interpuesto contra una sentencia estimatoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que consideró que era necesario un nuevo trámite de información pública por haberse modificado el modelo urbanístico sustancialmente entre la fase de aprobación inicial y definitiva de un Plan. Para el Tribunal Supremo no cabía ninguna duda de que el modelo propuesto inicialmente en la modificación quedaba radicalmente alterado en la aprobación provisional, puesto que se *creaba ex novo un tercer campo de golf no previsto en la aprobación inicial y una nueva urbanización de 700 viviendas* tampoco prevista en esa aprobación (FJ 5).

En este ámbito no sólo tiene interés el concepto de variación sustancial en el contenido de instrumentos de ordenación urbanística y su interconexión con la necesidad de los trámites de información pública, sino también *el soporte probatorio en que debe ésta fundarse en la vertiente procesal*. En efecto, éste es un tema que se trata, con suficiente grado de detalle en el FJ 5 en la *Sentencia del Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), *de 23 de abril de 2009* (recurso núm. 10814/2004, de casación).

En el año 2009 se han dictado por el Alto Tribunal (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) dos sentencias de singular interés, confirmatorias de los pronunciamientos de las Salas de instancia, que tratan el tema de la *suspensión o anulación de los planes urbanísticos o territoriales por no contar previamente con un informe preceptivo o un estudio específico en la documentación requerida para su aprobación*. En concreto, las *Sentencias de 6 de julio* (recurso núm. 658/2008, de casación) y *de 17 de diciembre de 2009* (recurso núm. 4370/2006, de casación) se ocupan de la falta del informe preceptivo de la Confederación Hidrográfica para la elaboración de un plan parcial y el estudio económico para la aprobación de la revisión del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, respectivamente. En el primer caso, la falta reconduce a la suspensión del plan y, en el segundo caso, a la anulación del mismo. En los dos supuestos se pone de relieve la posibilidad de indemnización por daños y perjuicios.

En cuanto a la *rectificación de errores materiales en actos de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística*, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 5.^a) se ha pronunciado en su *Sentencia de 2 de abril de 2009* (recurso núm. 11438/2004, de casación). En esta sentencia, el Tribunal Supremo confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por «Garraf Park, S. A.», frente a la resolución autonómica denegatoria de la corrección de errores materiales solicitada respecto de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Sitges en cuanto a las líneas de edificación en el ámbito del Plan Especial.

La sentencia recuerda, en primer lugar, que tal y como se ha manifestado con anterioridad en la doctrina, la procedencia de las rectificaciones de errores materiales constituye, en principio, un cauce no sujeto a plazo. No obstante, ese argumento no se pudo alegar en el supuesto concreto por dos razones: por un lado, porque ese argumento va dirigido, según el Tribunal, a eludir la vía procedente del recurso administrativo y recurso contencioso-administrativo frente al acto administrativo aprobatorio del instrumento de ordenación urbanística que no se interpusieron en su momento; por otro lado, porque el planteamiento de la recurrente no puede prosperar, puesto que el pretendido error material se basa solamente en la afirmación de que existe disparidad entre el texto escrito de la normativa y el grafiado del plano de las Normas Subsidiarias, pero esa disparidad que se alega está lejos de resultar evidente de la mera contemplación de ambas determinaciones, la gráfica y la escrita. Para su constatación, el Tribunal alega que se precisaría una prueba técnico-arquitectónica que la pusiese de manifiesto (FJ 2). Así que resulta obvio que para que la jurisprudencia acepte la rectificación de errores materiales como motivo de nulidad de un acto pasados, los plazos de impugnación de las Normas *debe poder apreciarse con facilidad la evidencia de este error y la falta de intención de eludir los procedimientos de impugnación de los actos instituidos a efecto*.

Otra cuestión de particular relevancia es la referida a la *legalización de irregularidades urbanísticas a través de la modificación de los planes de ordenación urbana*. Este tema se trata con bastante detenimiento en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sec-

ción 5.ª) de 24 de marzo de 2009 (recurso núm. 10055/2004, de casación), que conoce del recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que estimó el recurso presentado contra la resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 9 de octubre de 1997, que, por su parte, desestimó el recurso ordinario formulado contra el acuerdo plenario del ayuntamiento de Vera (Almería) de aprobación definitiva de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de planeamiento de dicho municipio.

En la revisión aprobada de las Normas Subsidiarias de planeamiento de Vera se modificó el uso asignado a una zona, pasando de hotelero a residencial, y se alteró, a la vez, la edificabilidad máxima de esta zona para incluir unas viviendas anteriormente construidas. El Tribunal de primera instancia entendió que las modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento deben llevarse a cabo por razones de interés público y a través de una visión del conjunto propia del planeamiento al que modifican. Esas razones, por tanto, *no deben ni pueden reconducir a la satisfacción de intereses particulares como los del caso concreto: la regularización de la situación de las viviendas construidas*, en primer lugar, por la sociedad promotora la modificación puntual de las normas subsidiarias. El Alto Tribunal, por su parte, mantuvo esa doctrina y entendió que considera incursas en desviación de poder (*art. 70.2 LRJCA*) las modificaciones puntuales del planeamiento efectuadas con el propósito principal de legalizar o regularizar edificaciones ilícitamente construidas. A su juicio, esas acciones incurren en reserva de dispensación e infracción del principio de igualdad, ya que el establecimiento en el plan de ordenaciones singulares o especiales, que sólo benefician a determinados propietarios en detrimento de los demás, no se amparan en las finalidades de interés público y no pueden ser aceptadas (FJ 7).

2.2. Control de legalidad y oportunidad de los planes

La extensión del alcance de los controles autonómicos sobre los planes urbanísticos municipales ha ocupado muchas veces tanto a la jurisprudencia como a la doctrina. Una sentencia realmente curiosa del *Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) se dictó *el 22 junio de 2009* (recurso núm. 1690/2006, de casación) en relación con la decisión autonómica de subdividir un sector de suelo urbanizable del PGOU en dos subsectores a desarrollar mediante sendos planes parciales. En este recurso el ayuntamiento de Sant Quirze del Vallés impugnó la resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña y la Sala de instancia estimó el recurso contencioso administrativo y anuló la resolución autonómica impugnada. El Tribunal Supremo, sin embargo, entendió que, de esta forma, la Sala había negado facultades a la Generalitat de Cataluña para resolver en alzada las cuestiones de su competencia porque la cuestión que se planteó en su recurso de alzada aun siendo de naturaleza municipal (diseño de un solo sector o de dos sectores) era una *cuestión de legalidad y no de mera oportunidad*. Para el Tribunal, lo que se alegaba en la alzada,

con apoyo en un dictamen técnico, era que el señalamiento de un solo sector «impide y dificulta la justa distribución de beneficios y cargas en el polígono E previsto» y que «esta falta de homogeneización complicará extraordinariamente la gestión del polígono E, toda vez que se han de cumplir los principios básicos de distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas del planeamiento». Así, aunque se admite que la cuestión seguía siendo un problema de estricto alcance municipal, se trataba, sin embargo, de un problema de equidistribución, es decir, de legalidad, y no de oportunidad, susceptible, por tanto, de ser controlado por la Administración autonómica tanto en fase de aprobación definitiva como en fase de recurso de alzada. Por este motivo, el Alto Tribunal estimó el recurso de casación (FJ 9).

2.3. *Tutela judicial efectiva, apariencia de buen Derecho y suspensión cautelar de planes*

La aplicación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el planeamiento urbanístico es delicada y necesita afrontarse con mucha cautela por los efectos que pueda tener en los derechos de los ciudadanos. Aunque es jurisprudencia constante, debemos destacar que una vez más el *Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) en la *Sentencia de 24 de marzo de 2009* (recurso núm. 5087/2007, de casación) subraya que de la complejidad procedimental que implica la elaboración de instrumentos de ordenación urbanística se desprende que, salvo en supuestos tasados que así lo determinen, *hasta la aprobación definitiva no cabe impugnación judicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico* (FFJJ 3 y 6).

En la misma línea, pero con un contenido diferente, el *Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) en la *Sentencia de 15 de enero de 2009* (recurso núm. 6038/2007, de casación), confirmó el auto denegatorio de la medida cautelar y el desestimatorio del recurso de súplica dictados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en cuya virtud se denegó la suspensión cautelar de la ejecución del acto que aprobó una modificación aislada y por el que se recalificó la parcela de equipamiento de sistema local deportivo a uso residencial. La sentencia avala, aunque admite otra corriente jurisprudencial del propio Tribunal Supremo, los argumentos esgrimidos por la Sala de instancia. Su primer argumento se basa en que *una disposición de carácter general, como es el plan, representa un interés público más acentuado que los actos de su aplicación*, lo que limita la suspensión de su ejecutividad y supedita la misma a la producción de unos perjuicios de una dimensión superior o, al menos, igual a los que llevaría la demora en su ejecución (FJ 3). En segundo lugar, el Tribunal considera que los perjuicios que declaraba la demandante serían siempre determinables y resarcibles, por lo que la demora en la tramitación del proceso no le haría perder su finalidad en el caso de que se dictase sentencia anulatoria de la referida modificación puntual (FJ 4). Finalmente, en relación con la *doctrina de la apariencia de buen Derecho*, el Tribunal pone de manifiesto que la jurisprudencia más reciente hace una *aplicación mucho más matizada* de esta doctrina, utilizándola en casos muy concretos —nulidad de pleno Derecho, existencia de un juicio reiterado por la jurisprudencia que la Administración se resiste a aplicar y ante actos

dictados en cumplimiento de una disposición general declarada nula—, y considera que la demandante no ha manifestado se existencia en el caso examinado.

2.4. *Validez y conservación de actos adoptados al amparo de instrumentos de ordenación urbanística viciados de nulidad*

Otro pronunciamiento de particular interés del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) se ha manifestado a través de su *Sentencia de 22 de julio de 2009* (recurso núm. 2327/2005, de casación). En esta sentencia se confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia parcialmente estimatoria del recurso contencioso-administrativo promovido frente al Acuerdo del Pleno por el que fue definitivamente aprobado el Plan Parcial de iniciativa particular, así como contra la declaración de conservación que el citado acuerdo contiene de los acuerdos, por los que se aprobaron definitivamente las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, el Proyecto de Compensación y el Proyecto de Urbanización. La Sala 3.^a declara la inaplicabilidad de la doctrina de conservación de los actos administrativos a los tres acuerdos señalados por carecer como fundamento habilitante de un Plan Parcial válidamente aprobado. El Tribunal estima que *el Plan Parcial era inválido porque carecía totalmente de un soporte normativo como un Plan General y que este último no es que fuera válido pero ineficaz por falta de publicación oficial sino totalmente inexistente* (FFJJ 4 y 6). De esta forma, se pone de relieve la extensión de los vicios de legalidad a los instrumentos de ejecución.

2.5. *Jerarquía entre los planes*

En el recurso de casación planteado en la *Sentencia del Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) *de 26 de junio de 2009* (recurso núm. 1079/2005, de casación), el Tribunal estimó la pretensión de la parte recurrente en relación con el principio de jerarquía entre los distintos planes, dando lugar al recurso y estimándolo parcialmente. Conforme a lo dispuesto por el Tribunal, *el Plan Especial impugnado en el caso concreto pero, en general, también, no puede contradecir en su ámbito sectorial propio y modificar los trazos gruesos como son la determinación del instrumento de desarrollo y la fijación del modelo general de rehabilitación comercial que respecto a dicho ámbito ya había trazado el Plan General*. Por tanto, por no someterse a las disposiciones del Plan General, el Tribunal anuló el Plan Especial y el proyecto de reparcelación.

3. Ejecución del planeamiento

En el seno de la ejecución del planeamiento y, en concreto, en la vertiente que se refiere al deber de los propietarios *de cesión de terrenos a la Administración, se ha profundizado este año por la doctrina en la posibilidad de sustituir esa concesión por su equivalente dinerario*. Hay que destacar, tanto por la dificultad y novedad (en cuanto se estudia

de forma minuciosa su regulación en el TRLS de 2008) del tema manejado como por la sistematización y análisis efectuados en su trabajo, el artículo de J. A. CHINCHILLA PEINADO, «El régimen jurídico de la sustitución de los deberes de entrega de terrenos en las actuaciones de transformación urbanística. La denominada monetarización», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 253, 2009, pp. 11-54. La actualidad de la monetarización se hace patente aún más con la inclusión de la *Sentencia núm. 481/2009 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 20 de julio de 2009*, en la recopilación de la jurisprudencia más importante en el ámbito de la gestión urbanística que efectúa F. BENGOTXEA ARRIETA en «Estudio de reciente jurisprudencia sobre gestión urbanística», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 254, 2009, pp. 96-122. Finalmente, si se quiere profundizar más en la monetarización, varios aspectos de esta figura se ponen de relieve por el *Tribunal Superior de Justicia de Madrid* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a) en las *Sentencias 1210/2009, de 10 octubre, y 835/2009 de 1 de julio*.

3.1. *Aprovechamiento, cesiones obligatorias y sistemas generales*

En la actividad referente a la gestión urbanística, una de las sentencias más relevantes del año 2009, por la transversalidad del asunto y la argumentación jurídica, es la dictada por el *Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) *el 17 de febrero de 2009* (recurso núm. 10668/2004, de casación). En esta Sentencia se casa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que estimó parcialmente el recurso contra la Resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña y que aprobó definitivamente la modificación del Plan General Metropolitano para la creación de un área de nueva centralidad junto a la Autopista A-2, tramitado a instancias del Fútbol Club Barcelona.

En la presente sentencia se plantearon distintos problemas: quién es el órgano competente para la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento que contiene una diferente zonificación de los espacios deportivos; *el tipo de aprovechamiento que debe ser aplicado; la obligación de cesión de terrenos para sistemas generales; la asunción de los costes de los sistemas y la carga de la prueba*. Así, según el Tribunal, el órgano competente para aprobar la modificación del planeamiento que implica una diferente zonificación es el Consejo Ejecutivo de la Generalitat y la carga de la prueba de la inadecuación de la modificación corresponde a quien así lo argumenta y pretende basar en ella la anulación del acto administrativo. En cuanto al aprovechamiento y las cesiones obligatorias, en primer lugar, los propietarios tienen que ceder el 10 por 100 del aprovechamiento medio, tal y como disponía la entonces vigente ley estatal, al referirse la modificación a un suelo urbano no consolidado, demostrado por el hecho del establecimiento de nuevos viales y la necesidad de una reparcelación, operaciones típicas de creación de urbanización. En segundo lugar, los propietarios tienen que ceder también el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general incluye en el ámbito correspondiente a efectos de su gestión, sin perjuicio de que los propietarios tengan la

obligación de costear la urbanización de esos sistemas generales. Esto último se deduce de lo establecido en la *norma estatal de carácter básico que goza de primacía* sobre lo regulado en las normas autonómicas (FFJJ 8 y 9).

3.2. «Crear ciudad» como criterio para que el suelo rústico expropiado destinado a la obra se valore como urbanizable

Otro pronunciamiento importante por tratar con suficiente detalle y concisión los problemas de los sistemas generales y la valoración del suelo, es la *STS* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) *de 11 de mayo de 2009* (recurso núm. 1237/2005, de casación). La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictó sentencia estimando en parte el recurso contencioso-administrativo promovido por la Administración General del Estado frente al acuerdo adoptado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos. El Tribunal Supremo ha reconocido en casación el caso ante la impugnación de la Sentencia de instancia, pero no ha dado lugar al recurso confirmando la Sentencia del Tribunal Superior y argumentando, a grandes rasgos, que aunque la tasación del suelo se hace atendiendo a la clasificación del suelo previamente efectuada con unas excepciones, una línea ferroviaria de alta velocidad no cumple con los criterios para constituir una excepción. En concreto, se precisa que *para que unos terrenos destinados a sistemas generales, que se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, se valoren como urbanizables, deben ser destinados a «crear ciudad»*, salvo que, por reunir los requisitos señalados por el legislador, su clasificación como urbanos resulte obligada. Ésta es una excepción que se explica porque, cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, aunque el suelo afectado se haya considerado por el planificador como rústico, al encontrarse asignado a la estructura general de ordenación urbanística del municipio, de su red viaria y dotacional, debe estimarse como una obra de infraestructura básica adscribible al suelo urbano o al urbanizable (FJ 2).

A pesar de lo dispuesto anteriormente, en este caso concreto, el Tribunal estima que *una línea ferroviaria de alta velocidad, de proyección europea, no puede considerarse integrada en la malla urbana*, ya que no forma parte de los viales municipales ni contribuye a crear ciudad. Además, aunque la obra en cuestión estuviese prevista en el Plan General de Ordenación Urbana, eso carece de relevancia, puesto que lo importante no es que la infraestructura se incorpore al planeamiento, sino que esté destinada a crear ciudad. La previsión de una infraestructura en el planeamiento general no lo convierte automáticamente en una dotación local, por contribuir a articular la población sino que esa previsión responde a la coordinación que exige acomodar el planeamiento municipal a las determinaciones de los instrumentos de ordenación de superior alcance territorial (FJ 2). La misma afirmación se puso también de relieve en la *STS* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) *de 23 de marzo de 2009* (recurso núm. 342/06, de casación, FJ 4).

3.3. *Alteración en los sistemas de ejecución del planeamiento: de compensación a expropiación-motivación*

La viabilidad económica de un proyecto puede requerir una *alteración en los sistemas de ejecución del planeamiento que se aplican*. En este sentido, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), en su *Sentencia de 25 de mayo de 2009* (recurso núm. 661/2005, de casación), puso de relieve que un cambio del sistema de compensación al de expropiación está justificado siempre que esté suficientemente motivado, proceda por razones de urgencia de la ejecución del plan y esté acreditada su viabilidad económica por un estudio económico y financiero suficiente. Ahora bien, como es evidente, el sistema de expropiación para la ejecución del planeamiento urbanístico implica una afectación, justificada o no, según el caso, de algunos derechos humanos. Sobre este tema, se podría consultar un artículo muy interesante desde la óptica de la interrelación de las expropiaciones urbanísticas con el Convenio Europeo de Derechos Humanos de R. FERNÁNDEZ BAUTISTA, «Las garantías de las expropiaciones urbanísticas a la luz del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 249, 2009, pp. 11-41. Por otra parte, con respecto al mismo tema, sobre la relación entre la ordenación del territorio, el urbanismo y el derecho de la propiedad es recomendable el artículo de C. VILLALÓN PRIETO, «Proyección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Cívitas, núm. 142, 2009, pp. 333-361.

4. **Disciplina y licencias urbanísticas**

4.1. *Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva e imposibilidad de suspender una demolición de obras ilegales con base en una previsible modificación del planeamiento*

En materia de disciplina urbanística se han observado, sin duda alguna, más novedades de particular interés durante el año 2009, tanto desde el punto de vista jurisprudencial como doctrinal. Como no podría ser de otra manera, en primer lugar, debemos referirnos a la *STC* (Sala 1.ª) *22/2009, de 26 de enero*, que pone en evidencia *el alcance y la frecuente imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia de urbanismo*. Tal y como pone de manifiesto J. A. RAZQUIN LIZARRAGA («Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia de urbanismo: a propósito de la *STC* 22/2009, de 26 de enero», en la *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2009, 85-99), un elemento crucial y a la vez espinoso del proceso contencioso-administrativo ha sido y es la ejecución de sentencias dictadas por los tribunales contencioso-administrativos. Es más, esta problemática se complica aún más cuando la no ejecución de la sentencia puede vulnerar algún derecho fundamental constitu-

cionalmente protegido como sucedió en el presente caso. Así, la sentencia constitucional dictada en el recurso de amparo por infracción del art. 24 de la Constitución (derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión) se planteó frente a la suspensión de la ejecución de una sentencia que había anulado una licencia de construcción y ordenado su demolición.

En efecto, el punto de partida de este caso fue el recurso interpuesto por el demandante de amparo solicitando la declaración de ilegalidad de la construcción de una vivienda y de la licencia que la amparaba, con la consiguiente demolición en la parte afectada. El recurso fue estimado por sentencia firme y a este efecto el demandante solicitó la ejecución de la Sentencia. El ayuntamiento instó la inejecución parcial de la sentencia y, subsidiariamente, la suspensión de la demolición de las obras declaradas ilegales hasta que no se aprobase la revisión del Plan General de Ordenación Urbana en tramitación, que podía dar lugar a la legalización de lo ilegalmente construido, debido a los graves e irreparables perjuicios que se podrían producir en caso de ejecución inmediata. Así, por Auto se acordó la suspensión parcial del cumplimiento de la sentencia, en cuanto a la demolición acordada, por entender el Tribunal que aunque no se había producido todavía ninguna transformación de la situación con la propuesta de cambio normativo que plantea el ayuntamiento, no podían obviarse en el juicio ponderado y equitativo que debe presidir toda solución, las graves consecuencias que para el titular de las obras conllevaría el cumplimiento inmediato de la sentencia.

En este sentido, el recurso de amparo tuvo por objeto determinar si se había vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y de su ejecución en sus propios términos. Según el Tribunal, sólo es posible la alteración del principio de íntegra ejecución cuando concurran elementos que impidan física o jurídicamente su ejecución o que la dificulten por concurrir circunstancias sobrevenidas impeditivas. Y un cambio normativo sobrevenido puede constituir una excepción a la ejecución. Sin embargo, *la decisión judicial de suspender la demolición acordada en Sentencia firme, en expectativa de una futura modificación de la normativa urbanística que, eventualmente, la legalizara, supone una vulneración del art. 24.1 CE* (FJ 3). En conclusión, lo que viene a decir esta sentencia es que una modificación sobrevenida de la normativa puede, siempre que se cumplan los criterios, constituir una excepción a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y de su ejecución, pero una expectativa de una futura modificación jurídica no puede amparar algo así, pues puede vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Como se podía esperar, esta sentencia ha sido objeto de un debate doctrinal intenso cuyas manifestaciones podemos encontrar en varios trabajos jurídico-científicos como el mencionado anteriormente de J. A. RÁZQUIN LIZARRAGA, el artículo de I. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, «Demolición de obras ilegales, restablecimiento de la legalidad y tutela judicial efectiva: reflexiones a propósito de la STC 22/2009, de 26 de marzo», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2009 y el estudio de I. ARROYO MARTÍN,

«Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 250, 2009, p. 106.

4.2. *Licencias municipales, protección registral del tercero hipotecario y carga de la prueba*

Por su parte, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre un caso similar al expuesto justo anteriormente sobre los aspectos jurídicos de la concesión de las licencias municipales y su interconexión con los instrumentos del planeamiento. Sin extendernos demasiado a los antecedentes de hecho del caso, la importancia de la *Sentencia de 4 de febrero de 2009* (recurso núm. 1745/2007, de casación), reside en la relación que se ha invocado *entre la demolición de las obras realizadas al amparo de una licencia anulada que contravenía la norma urbanística y el juicio de infracción inexistente del principio de protección registral del tercero hipotecario adquirente de las viviendas*. En la misma Sentencia se reitera la jurisprudencia sobre la imposibilidad de ejecución de sentencias firmes y se invocan algunos casos de esta índole, desestimando finalmente el recurso.

Otro pronunciamiento interesante del *Tribunal Supremo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) en el ámbito de la disciplina y las licencias urbanísticas se ha efectuado a través de la *Sentencia de 12 de febrero de 2009* (recurso núm. 9511/2004, de casación). Lo que se planteaba en ese caso era la distribución de la carga de la prueba entre la Administración y el particular para probar que se había realizado una *obra con exceso de lo autorizado por la licencia municipal*. El Tribunal Supremo estimó, finalmente, el recurso de casación interpuesto por la Administración por considerar que frente a la manifestación de que las obras realizadas no se ajustan a la licencia otorgada y *que quedan avaladas según el expediente administrativo no se debe imputar a la Administración la carga de probar dicho desajuste a la legalidad a pesar de no haber practicado prueba concreta cuando quien se opone a ello no ha probado sus alegatos* (FFJJ 5 y 6). Sobre el régimen jurídico de las licencias urbanísticas y el mandato de simplificación administrativo tan presente en el momento actual de nuestro Derecho urbanístico hay que destacar por las ideas manifestadas en su análisis el artículo de J. C. LAGUNA DE PAZ, «La soportable levedad de las licencias urbanísticas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 251, 2009, pp. 11-33.

4.3. *Tutela judicial efectiva y procedimiento de restauración de la legalidad urbanística*

En un sentido diferente a la sentencia anterior, el *Tribunal Constitucional* volvió a resolver un asunto en relación con la interconexión entre la tutela judicial efectiva y las licencias municipales en su *Sentencia 79/2009, de 23 de marzo de 2009*. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional ha anulado la orden de demolición ejecutada el 9 de enero de 2008 sobre la vivienda unifamiliar propiedad del matrimonio de nacionalidad

británica en Vera (Almería) al considerar «incuestionable» que el proceso contencioso-administrativo incoado por el ayuntamiento y la Junta de Andalucía vulneró su derecho de tutela judicial efectiva y les situó en una situación de indefensión que derivó en la pérdida de su casa. En este caso, hay que subrayar que la pareja contaba primariamente con la licencia municipal requerida aunque posteriormente se declaró ilegal por el Juzgado y así el ayuntamiento les exigió con *una notificación no adecuada*, a juicio del Tribunal Constitucional, la restauración de la legalidad urbanística. El Tribunal estimó que la notificación y todo el procedimiento seguido por la Administración vulneraron el derecho fundamental del particular a la tutela judicial efectiva.

4.4. *El silencio administrativo contra legem en el ámbito de las licencias urbanísticas tras la reforma de la Ley 4/1999*

Otro tema de gran calado y de singular controversia que siempre ocupa la doctrina y la jurisprudencia es, indudablemente, la *concesión de licencias urbanísticas por silencio administrativo «contra legem»*. En el año 2009, a raíz de la *sentencia* de gran interés para toda la comunidad jurídica, del *Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2009*, los pronunciamientos doctrinales han sido abundantes. Pero antes de exponer algunas de las contribuciones que efectuó la doctrina sobre el tema, veamos el contenido de la Sentencia.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en su Sentencia de 28 de enero de 2009 (recurso núm. 45/2007, de casación) resolvió un recurso en interés de ley planteado por el ayuntamiento de Málaga, donde se plantea la eficacia del silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas *tras la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. El solicitante interpuso recurso contencioso-administrativo alegando que él había obtenido su licencia por silencio administrativo positivo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo desestimó el recurso del solicitante contra la resolución del ayuntamiento de Málaga que denegó la licencia de primera ocupación de vivienda una vez transcurrido el plazo legal para dictar resolución expresa, razonando que no existía concesión de la licencia por silencio positivo, puesto que no cabe entender adquiridas por silencio facultades contrarias a la legislación o al planeamiento urbanístico. A continuación, apelada la sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, estimó el recurso de apelación planteando la eficacia del silencio positivo respecto de una licencia urbanística y aplicando la regulación del silencio tras la reforma de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999. A juicio del Tribunal Superior de Justicia, la estimación por silencio de una solicitud tiene igual naturaleza que el acto administrativo expreso estimatorio de la misma, de donde se deriva que para dejar sin efecto un acto administrativo producido por silencio se necesita acudir al procedimiento de revisión de los actos administrativo expresos. Ahora bien, es verdad que sobre esta vertiente concreta del tema (si puede haber silencio positivo tras la reforma) no había jurisprudencia del Tribunal Supremo, así que influido por el Tribunal Superior

de Justicia de Valencia que se pronunció también de tal manera cuando tuvo la ocasión, la sentencia indica que no cabe el desconocimiento del silencio positivo por un acto expreso posterior en sentido contrario siendo la única salida la revisión de oficio en el supuesto de nulidad de pleno derecho.

Posteriormente, el ayuntamiento de Málaga interpuso recurso de casación frente a la sentencia de apelación en interés de ley por considerarla errónea y gravemente dañosa para los intereses generales por cuanto genera una situación de anarquía e ilegalidad en un ámbito tan sensible y de tanta trascendencia social como es el urbanismo. El Tribunal Supremo conoce finalmente el asunto, entendiéndolo que aunque su jurisprudencia ha mantenido siempre que en ningún caso pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra del ordenamiento urbanístico, concurre aquí la novedad de que el Tribunal Superior de Justicia con sede en Málaga, se basa en la modificación introducida por la Ley 4/1999, cuestión sobre la que no se había pronunciado todavía el Tribunal Supremo.

Pues bien, la argumentación del Tribunal Supremo se inicia haciendo referencia al mantenimiento de una disposición similar a la que había en la legislación anterior en la que se dispone que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística [art. 8.1.b) del TRLS de 2008]. EL TRLS en calidad de Ley estatal se aplica a todo el territorio nacional. Por otro lado, la disposición modificatoria en cuestión indica que los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Y esto es lo que hace exactamente el artículo de TRLS de 2008, excepcionar la regla de adquisición de derechos por silencio administrativo positivo. Así pues, en la confrontación entre los principios de seguridad jurídica y de legalidad, el Tribunal Supremo da primacía en este caso al segundo tal como observa J. A. RÁZQUIN LIZARRAGA, «Silencio administrativo y urbanismo: imposibilidad de adquirir licencias urbanísticas por silencio positivo *contra legem*», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5/2009, p. 56.

Sobre el mismo tema, como adelantamos, en el 2009, hubo muchos estudios por parte de la doctrina. En este sentido, A. del C. NETTEL BARRERA, «El silencio positivo *contra legem* en el Derecho urbanístico, punto crítico de encuentro entre los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 248, 2009, pp. 151-194, pone de manifiesto los diferentes aspectos del manejo del principio de legalidad por la Administración y los jueces, la posibilidad de revocación de actos adoptados por silencio administrativo positivo y la interrelación entre los principios jurídicos de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima. Por otra parte, hay que destacar el artículo de J. A. GARCÍA-TREVÍJANO GARNICA, «Silencio administrativo y licencias urbanísticas», en el *Diario La Ley*, 7156, 2009, donde se formula una crítica precisa y directa en la jurisprudencia señalada con anterioridad. En la misma línea, G. AGUILLAUME GANDASEGUI, con sus artículos: «La

evolución jurídica del silencio administrativo en las licencias urbanísticas», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 250, 2009, pp. 11-47, y *Post Scriptum* al trabajo sobre el silencio administrativo en las licencias urbanísticas: «Reflexiones sobre la STS de 28 de enero de 2009», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 252, 2009, pp. 57-63, y Á. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, con su trabajo, «La regla de la no adquisición por silencio de las facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial y urbanística», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 252, 2009, pp. 11-56, han contribuido con sus análisis jurisprudenciales y sus aportaciones teóricas a comprender un poco más la figura del silencio administrativo positivo en el Derecho urbanístico español.

5. Patrimonio público del suelo y haciendas locales

En lo que se refiere, finalmente, al patrimonio municipal del suelo hay que destacar la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a) de 11 de mayo de 2009 (recurso 2800/2007, de casación), que se refiere a la posibilidad de destinar ingresos pertenecientes al patrimonio municipal del suelo a la financiación de suplementos de crédito ajenos a las finalidades legales de aquél. En este caso, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia de la Sala de instancia reiterando la doctrina sentada por la propia Sala relativa a la imposibilidad de que los ayuntamientos conviertan el patrimonio municipal del suelo en fuente de financiación de cualquiera de las necesidades municipales. Según el Tribunal Supremo la naturaleza de dichos patrimonios es, acorde a lo dispuesto en la normativa urbanística, cumplir con un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico sin que quepan interpretaciones flexibles (FFJJ 6 y 7).

En último lugar, es de especial importancia la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a) de 16 de abril de 2009 (recurso 6903/2003, de casación), sobre la no sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido de las cesiones gratuitas de inmuebles en ejercicio de funciones públicas. El Tribunal Supremo considera que la cesión gratuita de parcelas a la Empresa Municipal de Vivienda a un ayuntamiento por parte de la Gerencia de Urbanismo destinadas a la construcción de viviendas se produce en el ejercicio de una función pública y no de una actividad empresarial o profesional, lo que determina su no sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido.